

VEILLE TERRITOIRES

Le 15 décembre 2009

Le Bilan du Congrès de l'Association des Régions de France

Ce document est propriété de SÉANCE
PUBLIQUE - Dans le cas où ce document est
transféré, merci de toujours citer la source –
Ce document sera mis à jour au fur et à mesure
des déclarations sur ce thème



SEANCE PUBLIQUE s'est engagée dans une démarche de Responsabilité Sociale d'Entreprise (RSE)
autour des principaux indicateurs suivants : respect des intérêts des clients et de l'intérêt général,
lutte anti-corruption, protection de l'environnement, valorisation du capital humain.

Le témoin LUCIE a été attribué le 13 juin 2008 à SEANCE PUBLIQUE SAS par l'association Qualité France Association (OFA)

SOMMAIRE

I. Rappels : L'Association des Régions de France.....	3
II. Le 5^e Congrès des Régions de France.....	3
III. Les enjeux des régions.....	4
IV. Analyse.....	4
V. Réforme des collectivités : Les débats.....	5
VI. La réforme de la fiscalité locale : les débats.....	7
VII. Les débats relatifs à la fiscalité environnementale	9
VIII. L'intervention du Ministre de l'Intérieur.....	9
IX Calendrier.....	10

I. Rappels : L'Association des Régions de France

Création de l'Association : 1998

- L'Association des Régions de France fédère l'ensemble des régions françaises (26)

Missions

- Elle est force de proposition auprès des pouvoirs publics et des grandes institutions européennes.
- Elle présente au Gouvernement la position des Présidents de régions sur les politiques publiques et les textes de loi concernant les compétences et les activités des conseils régionaux.
- Elle promeut l'action des régions auprès des différentes institutions européennes (Commission européenne, Parlement européen, Comité des régions, etc.).
- Elle joue également le rôle de centre d'échanges et de ressources pour ses membres.

Organisation

L'ARF est administrée par une assemblée générale de 10 personnes, qui se réunit chaque mois et organise les travaux internes de l'Association.

Le président de l'association ainsi que le conseil d'administration conduisent les travaux effectués par l'ARF. Ils coordonnent les études et animent les réflexions conduites dans l'intérêt des régions.

Des réunions se tiennent régulièrement afin d'échanger sur les grands thèmes de l'actualité régionale, tels que l'aménagement du territoire ou les contrats État-Région.

Président : Alain ROUSSET, Député de Gironde, Président du Conseil régional d'Aquitaine

Directeur Général : François LANGLOIS

II. Le 5^e Congrès de l'ARF

Les 10 et 11 décembre 2009, s'est tenu, à Marseille, le 5^e Congrès de l'Association des Régions de France sur le thème : « *Les Régions dans la République* »

Cette manifestation s'est ouverte en présence :

- D'Alain ROUSSET
- De Michel VAUZELLE, Président du Conseil régional de PACA
- D'Alain EVEN, Président de l'Assemblée des CESR de France

Ce Congrès s'est déroulé autour de trois temps forts :

- Une Séance plénière sur la question de la Réforme des collectivités
- Une Séance plénière sur la question de la Réforme de la fiscalité locale
- Une Séance plénière sur la question de l'identité régionale

Autour de ces temps fort :

- Brice HORTEFEUX, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre mer et des collectivités territoriales est intervenu pour présenter et défendre les projets de réforme du gouvernement.

III. Les enjeux des régions de France

Comme l'a rappelé le Président de l'ARF dans son discours de clôture du Congrès, celui-ci devait initialement se tenir autour des enjeux européens, de la coopération décentralisée notamment.

Néanmoins, au lendemain du vote par le Sénat de la réforme de la Taxe professionnelle et à la veille de l'examen, par cette même assemblée, du projet de loi sur la réforme des collectivités, les régions de France ont tenu à rappeler au gouvernement, à travers leur Congrès, le positionnement des régions.

Les autres préoccupations des régions de France à l'occasion du Congrès :

- La décentralisation
- Les relations collectivités/Etat
- La question de l'identité régionale

IV. Analyse

Le Congrès de l'ARF s'est ouvert dans une ambiance de défiance latente des régions vis-à-vis des réformes gouvernementales et en toile de fond, vis-à-vis du chef de l'Etat.

En effet, les Présidents de région ont souhaité réinscrire l'existence et la légitimité du fait régional dans l'Histoire de la décentralisation, Alain ROUSSET a ainsi dédié ce 5^e Congrès à Gaston DEFERRE et Adrien ZELLER (Président de la région Alsace décédé en août dernier).

Les Présidents de régions n'ont eu de cesse, durant ce Congrès, de dénoncer ce qu'ils qualifient de « mensonges » à propos des arguments avancés par le gouvernement concernant la réforme des collectivités :

- Il n'existe pas de « mille-feuille » territorial, mais trois « feuilles » (communes, départements, régions)
- S'agissant des dépenses des élus locaux, celles-ci sont justifiées par le désengagement de l'Etat et le transfert de compétences de celui-ci vers les collectivités...

Les régions se sentent menacées dans leur identité et l'ont fait savoir durant ces deux jours. Le ministre de l'Intérieur, venu défendre son texte, a reçu un accueil hostile sous les huées des conseillers régionaux présents.

En effet, le Président de l'ARF a tenu à souligner qu' « *il règne un certain autisme de la part du gouvernement qui n'entend pas les craintes des régions* »

Il n'a été question ni des élections régionales, ni d'un bilan de l'action des régions, mais seulement de réforme des collectivités, de fiscalité locale, de fiscalité environnementale et d'identité régionale.

Ce 5^e Congrès s'est donc révélé très politique, ainsi, souvent ponctué par des sarcasmes à l'encontre des différents débats actuels (Réforme des lycées, débat sur l'identité nationale...)

Jean-Pierre BALLIGAND, Député PS de l'Aisne, Maire de Vervins, Co-Président de l'Institut de la décentralisation a ainsi qualifié le moment « *d'historique pour les régions* ».

Ainsi, deux points principaux ont fait l'objet du débat de ce Congrès : La création des conseillers territoriaux, et la suppression de la taxe professionnelle remplacée par la contribution économique territoriale (CET), qui réduit l'autonomie fiscale des régions.

Alain ROUSSET, dans sa conclusion, a indiqué que le Ministre de l'Intérieur n'avait répondu aux attentes des régions de France, que la déception, l'inquiétude et le doute persistaient. Il a conclu en indiquant que la question « voulez-vous que les régions demeurent dans la République » pourrait être celle qui serait posée à l'occasion des élections régionales.

La tendance du Congrès laisse augurer un débat pour les élections régionales autour de la question « pour ou contre la réforme des collectivités », ainsi que sur l'identité et le fait régional.

V. Réforme des collectivités : Les débats

Plusieurs points emportent la critique des Présidents socialistes des régions.

- Le rôle de l'Etat dans ses relations avec les collectivités
 - La création des métropoles
 - L'absence de clarification des compétences précédant la réforme de la gouvernance
 - La création des conseillers territoriaux, menaçant l'existence même des régions et dont le scrutin envisagé mettrait à mal la parité
 - Le risque d'inconstitutionnalité de certains points de la réforme
- o Sur la question des relations Etat/régions

Pour Alain ROUSSET, le ménage Etat/Régions est « étonnant » :

L'Etat s'est démis, au fil du temps, d'un certain nombre de compétences, au profit des collectivités, pour autant, lorsque les collectivités s'autonomisent de plus en plus, l'Etat freine l'évolution. Cette relation est notamment le fruit de l'Histoire car l'Etat s'est toujours « fait » contre ses provinces.

- o Sur le projet de Réforme des collectivités

Alain ROUSSET considère que le projet de loi, en l'état, favorise le renforcement de l'émiettement communal, alors même que le rapport BALLADUR préconisait un développement plus important de la région.

Michel VAUZELLE, Président de la Région PACA

Pour le président de la région PACA, la région est l'échelon pertinent pour décliner les valeurs de la République au niveau local (Lycées, services ferroviaires...)

A ses yeux, la dimension régionale est essentielle et l'agglomération métropolitaine risque de « ghettoïser l'action publique locale ». Pour lui, la métropole et le département ne sont pas des espaces suffisants pour aménager le territoire.

Marie-Guite DUFAY, Présidente de la Région Franche-Comté

La Réforme est nécessaire, néanmoins, pour elle l'élément essentiel aurait été de clarifier les rôles et les compétences, or, le projet de loi actuel ne lui semble pas clair sur ce point.

A ses yeux, la région bénéficie d'un pouvoir de convocation des partenaires sur un territoire, elle fédère l'ensemble des acteurs.

Jean-Jacques QUEYRANNE, Président du Conseil régional de Rhône-Alpes

Pour lui, la réforme prend souvent la forme d'une régression, or à ses yeux, « *la République moderne se construit grâce aux régions* ».

Jacqueline GOURAULT, Sénatrice du Loir-et-Cher, Vice-Présidente de l'Association des Maires de France.

La sénatrice qualifie le découpage de la Réforme en 4 textes de « *saucissonnage* ».

Par ailleurs, pour elle, ces textes n'ont pas laissé de place à une réflexion sur les compétences : « *On a un peu mis la charrue avant les bœufs* » car tout le monde attendait une clarification.

Cette réforme est donc inconcevable en l'état.

Jean-Pierre BALLIGAND, Député de l'Aisne, Maire de Vervins, Co-Président de l'Institut de la décentralisation.

Pour le député, la question des champs de compétences devrait être abordée (question de l'université, de l'économie...).

Pour lui, cette réforme ne constitue pas une loi de décentralisation mais une loi régressive.

Le député de l'Aisne qualifie la démarche présidentielle de « *Thatcherisation* », il n'hésite pas à rappeler que le libéralisme ne va pas avec la décentralisation.

Bruno REMOND, Professeur à l'IEP de Paris

Pour lui, la nature de l'enjeu réside dans la simultanéité entre décentralisation et réforme de l'Etat. Il est nécessaire de concevoir une nouvelle articulation de la chaîne de la décision publique.

Il fait le constat selon lequel le modèle actuel ne fonctionne plus, il est indispensable de créer un nouveau modèle.

Le principe de subsidiarité est inscrit dans la loi, mais n'est que peu respecté. L'Etat ne veut pas avancer, il hésite à changer de modèle.

Aujourd'hui, les collectivités locales ne font que distribuer des financements et appliquer les politiques de l'Etat.

↳ L'Etat refuse d'accepter la légitimité de l'élu local dans sa compétence à gérer l'intérêt général.

La nature du problème réside notamment dans le fait qu'il n'accepte pas la régionalisation qu'il a lui-même mise en œuvre.

Ainsi, la logique voudrait que deux groupes soient favorisés : Etat/région et communes-intercommunalité/Département. Le schéma proposé aujourd'hui est « abracadabrant ».

- Sur la question de la création du Conseiller territorial

Jacqueline GOURAULT, Sénatrice du Loir-et-Cher

La Sénatrice regrette que le gouvernement demande au Parlement de se prononcer sur la question du conseiller territorial avant de se prononcer sur le mode d'élection. Pour elle, le gouvernement « fait trainer » un certain nombre de questions, et l'on ne peut avancer sans savoir ce que veut le gouvernement.

Marie-Guite DUFAY, Présidente du Conseil régional de Franche-Comté

Pour elle, la création du Conseiller territorial et le mode de scrutin envisagé constituent, incontestablement, un recul pour la parité.

Pascal JAN, Professeur de droit public à Science Po Bordeaux

Sur la question des risques d'inconstitutionnalité liée à la création des conseillers territoriaux :

- Un élu pour deux assemblées constitue une atteinte à l'article 1 de la Constitution de 1958
 - Mise en cause de l'identité même des assemblées régionales car un seul élu devra représenter des intérêts différents, ce qui revient à nier la région et le département, or l'on pourrait considérer que l'identité de la collectivité vient du mode de scrutin. (il n'existe pas, à l'heure actuelle, de jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur ce sujet.
 - Sur la clause générale de compétence : problème d'intelligibilité de la loi
 - Problème posé sur la question des compétences qui reviendraient par défaut aux métropoles aux dépens des régions.
- Sur la question des compétences

Alain ROUSSET déclare que « les régions se disent prêtes à assumer de nouvelles compétences, pourvu qu'elles en obtiennent les moyens ».

Michel SAPIN, Député PS de l'Indre, Ancien Ministre de la Fonction Publique et à la Réforme de l'État (mars 2000 - mai 2002) dans le gouvernement Lionel Jospin.

Pour lui l'Etat a repris un certain nombre de compétences et les régions en ont moins qu'auparavant. A ses yeux, le minimum serait déjà de clarifier les compétences attribuées par la loi. Pour lui, le problème qui se pose n'est pas celui du transfert de compétences mais de la clarification des compétences et de la clarification des finances.

Pour lui, la région est la « dernière roue du carrosse », en témoigne le vote à l'Assemblée nationale sur la taxe professionnelle.

Par ailleurs, pour lui, l'autonomie de gestion des collectivités, et plus particulièrement des régions, n'a cessé de reculer. L'autonomie fiscale des régions aujourd'hui ne se limite qu'aux cartes grises.

« Cela ne peut pas continuer comme ça, sinon, cela signifierait la disparition des régions ».

François BONNEAU, Président du Conseil régional du Centre

Les orientations développement économique, formation, ...sont au cœur du développement des régions de demain. La bonne réforme réside dans la clarification des compétences et le Président de la région Centre se prononce en faveur de la notion de blocs de compétences et de la notion de « chef de filat ».

La position des CESR

Alain EVEN a rappelé que *« les CESR sont une originalité institutionnelle, dont la République devrait être fière »*.

Ces derniers participent à l'administration de la région par leurs avis, à la vie démocratique de la région en représentant la société civile, les corps intermédiaires.

- Alain EVEN a fait le vœu que les régions de demain aient davantage de moyens pour agir.
- Il souhaite par ailleurs que les CESR puissent constituer les pivots de la concertation publique au sein de la région.

Pierre GUENANT, Président du CESR de Poitou-Charentes

Pour lui, la démocratie du XXI^e siècle est la démocratie de la proximité dans les territoires, et pour cela, à ses yeux, la région est le bon échelon.

Néanmoins, Pierre GUENANT rappelle que les régions devraient avoir un devoir de transparence (analyse de leurs comptes et budget par les CESR), par ailleurs, il faut pouvoir dire ce qu'est une région en faillite.

- o Sur la clause générale de compétence

Michel VAMPOUILLE, Vice-Président du Conseil régional d'Ile de France

Pour lui toutes les collectivités devraient conserver cette clause générale de compétence dans la mesure où il existe des points d'accroche à tous les niveaux de collectivités sur l'ensemble des sujets.

VI. La réforme de la fiscalité locale : les débats

Les débats sur la réforme de la fiscalité locale, et plus particulièrement de la taxe professionnelle, ont été introduits par un propos de Jean-Sylvain RUGGIU, Directeur du secteur public de la BPCE-Caisse d'épargne, sur la santé de l'emprunt des collectivités.

La situation commence à se normaliser pour les banques par rapport à la période de crise. Celles-ci se sont réorganisées, sont plus fortes et rencontrent moins de problèmes de liquidités.

La crise a bouleversé le marché de la dette pour les collectivités, elle a néanmoins permis l'émergence de nouvelles formes d'emprunt testées par les collectivités, ainsi que de nouveaux modes d'achats (Les PPP sont devenus un moyen fréquemment utilisé par les collectivités).

Perspectives 2010 :

- Hausse probable du recours à l'emprunt (avec des taux d'intérêts assez stables)
- Attente de l'analyse de l'impact des réformes en cours

Jacqueline GOURAULT, Sénatrice du Loir-et-Cher

La sénatrice considère que les régions sont les collectivités qui, dans la réforme, fiscale, perdent le plus, en effet, pour elle, la région est la collectivité qui perd totalement son autonomie fiscale.

Alain ROUSSET, Député de la Gironde, Président du Conseil régional d'Aquitaine, Président de l'Association des régions de France

« Le texte adopté aujourd'hui ne me convient pas, nous n'avons plus d'autonomie, la région devient la collectivité la plus dépendante, de plus, il n'y a plus aucune fiscalité sur les ménages ».

François BONNEAU, Président du Conseil régional du Centre

Pour le Président de la région Centre, autonomie de gestion et autonomie fiscale ne vont pas l'un sans l'autre, ainsi, une diminution de l'autonomie fiscale se traduit inéluctablement par une diminution de l'autonomie de gestion.

René SOUCHON, Président du Conseil régional d'Auvergne

Pour lui, les régions vont devenir très impopulaires avec cette réforme, car les marges de manœuvre seront amputées. La suppression de la clause générale de compétence contribuera également à favoriser cette impopularité.

Néanmoins, réformer est nécessaire, l'Acte III de la décentralisation est indispensable. Il faut rapprocher la décision publique du citoyen. Mais aujourd'hui, *« on met la charrue avant les bœufs »*.

Il aurait fallu clarifier les compétences dans un premier temps, et sur cette base, faire évoluer la fiscalité et la gouvernance.

« Nous devenons des annexes de l'Etat ».

René SOUCHON pose également la question de la péréquation, pour lui, aujourd'hui, cette question n'est pas abordée dans les textes et projets de textes.

Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil régional d'Ile de France

Pour le Président de la région Ile de France, il faut relativiser la question de la fiscalité locale, l'impôt perçu par les régions ne constitue qu'1,5% de l'impôt général des ménages.

Pour lui, la vraie réforme serait de se demander *« qui fait quoi ? »*. Jean-Paul HUCHON se demande pourquoi les compétences ont-elles été découpées entre échelons de collectivités.

Jean-Paul HUCHON se dit partisan du fédéralisme.

Pour lui, la décentralisation à la française est incompréhensible. A ses yeux les régions ne pourront pas faire grand-chose avec des impôts dont la base est étroite.

« Les régions ne sont pas des nains politiques mais sont menacées de devenir des nains économiques. »

Pour lui, les communes et groupements de communes ont été entendus avec la création de la CET mais en revanche ni les départements, ni les régions ne l'ont été.

VII. Les débats relatifs à la fiscalité environnementale

Historiquement, la fiscalité environnementale, en France s'appuie sur la TLE et la TIPP. Le Grenelle de l'environnement apporte 44 mesures fiscales basées sur des préoccupations environnementales.

Pour Olivier REGIS, Délégué général du Forum pour la gestion des villes, la fiscalité locale est plutôt bien accueillie par les français. Pour lui, il y a donc peut-être là une nouvelle piste de ressources pour les collectivités et pour les régions notamment.

Les élus considèrent qu'il ne faut pas « augmenter l'injustice sociale » en ajoutant un impôt pour le citoyen.

Pour Pierre GUENANT, Président du CESR Poitou-Charentes, la taxe carbone est acceptable, mais il faudrait un fléchage clair.

Pour Jean-Paul HUCHON, le principe de la taxe carbone est acceptable mais son calcul n'a pas été fait de manière réaliste. Pour lui, cette taxe doit être immédiatement réinvestie, que les sommes perçues soient immédiatement redistribuées.

Pour Michel SAPIN, il s'agit d'une « bonne idée, devenue un mauvais impôt. » (car trop compliqué), par ailleurs pour lui, un impôt « vert » ne devrait pas avoir pour vocation de rapporter durablement de l'argent. On ne peut donc s'en servir comme solution à la réforme de la fiscalité locale. C'est une ressource qui ne devra servir qu'à investir.

VIII. L'intervention du Ministre de l'Intérieur

Pour introduire l'intervention du Ministre de l'Intérieur, Michel VAUZELLE, Président de la région PACA, et Alain ROUSSET, Président de l'ARF ont tenu un discours sans concession et n'entendent pas « baisser la garde » sur ce sujets.

Michel VAUZELLE, Président du Conseil régional de PACA

« Nous attendons une discussion, une concertation. » « Allez dire à celui qui vous envoie que nous sommes là par la volonté du peuple et que nous voulons défendre la Constitution et les libertés locales... »

Alain ROUSSET, Président de l'ARF

Il règne une Incompréhension manifeste des régions par rapport au processus de recentralisation en cours.

« La démocratie locale est, selon nous, affaiblie ».

Pour l'ARF, le mille-feuille qui persiste ne se trouve pas au niveau des collectivités mais au niveau des services déconcentrés de l'Etat, nombre d'entre eux « doublonnent » encore avec les compétences des collectivités.

- Question des compétences ?
- Craintes par rapport à la métropole (transfert des compétences des régions)

Intervention de Brice HORTEFEUX, Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Intérieur a, une fois encore, tenté de défendre le projet de réforme des collectivités.

Si sa position ne bouge guère sur les questions des métropoles (pour lesquelles il a rappelé qu'elles se créeraient sur la base du volontariat), des conseillers territoriaux, des deux couples phares département/région et commune/intercommunalité, Brice HORTEFEUX a admis qu'une "réflexion" s'imposait face à la probable diminution de la place des femmes dans les futures assemblées régionales.

Pour le ministre, si la réforme territoriale aura un impact positif pour la parité au niveau des communes et des conseils généraux, elle devra en effet s'accompagner d'un « filet de sécurité » au niveau

régional - qu'il s'agisse d'"incitations", de "sanctions", ou d'un rôle accru du suppléant. "J'accueillerai toutes les propositions", a-t-il assuré.

Le ministre a répété qu'il était donc "ouvert", à la condition que l'on ne touche pas à "quelques principes". "Le gouvernement propose une vision. On peut la discuter, mais pas la caricaturer."

Il a tenté de rassurer : *"personne ne songe à recentraliser", "la décentralisation depuis 30 ans s'est surtout focalisée sur les compétences, sans que l'on touche aux structures", "la diminution du nombre d'élus territoriaux est une conséquence de la réforme et non son objectif".*

Le ministre a aussi souligné que le projet de réforme avait déjà évolué sur certains points, tel que celui des métropoles. *"Les transferts seront automatiques mais privilégieront des conventions négociées"*, a-t-il indiqué sur ce point.

IX. Calendrier

15 et 16 décembre 2009 : Examen en Séance au Sénat du projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux

19 janvier 2010: Examen en Séance au Sénat du projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales